



Evaluación de Desempeño



Programa **Anual** de
Evaluación 2020

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social - Componente Estatal

Secretaría de Bienestar Social del Estado de Durango



Evaluación de Desempeño



Programa **Anual** de
Evaluación 2020

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social - Componente Estatal

Secretaría de Bienestar Social del Estado de Durango

Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social -
Componente Estatal

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango

Blvd. de las Rosas #151

Fraccionamiento Jardines de Durango

C.P. 34200

Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social - Componente Estatal, Durango: ineval, 2020.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Juan Gamboa García**
Consejero

Isaura Leticia Martos González
Consejera

Emiliano Hernández Camargo
Consejero

Coordinaciones **Karla Gabriela Chávez Verdín**
Coordinadora de Administración y
Finanzas

Fátima Citlali Cisneros Güereca
Coordinadora de
Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola
Coordinador de la Política de
Evaluación

Omar Ravelo Rivera
Coordinador de Seguimiento de la
Evaluación

**Equipo técnico de
la evaluación** Rafael Rodríguez Vázquez
Sergio Humberto Chávez Arreola
Pablo Fernando Machado González

Resumen ejecutivo

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) es el organismo constitucional autónomo encargado de realizar y coordinar las evaluaciones de las políticas y programas públicos que operan los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales del estado de Durango. El objetivo del Inevap es generar información para mejorar las intervenciones públicas a partir del trabajo independiente, objetivo, transparente, colaborativo y de calidad.

De conformidad con las atribuciones del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, se lleva a cabo la Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – Componente Estatal (FAIS-FISE) correspondiente al ejercicio 2019, contemplada en el Programa Anual de Evaluación (PAE) de las Políticas y de los Programas Públicos 2020, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 8 Ext. De fecha 14 de marzo del 2020.

El objetivo del presente ejercicio es evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISE en la entidad federativa para el ejercicio fiscal concluido 2019 con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), es uno de los ocho fondos que componen las aportaciones federales que se consideran en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) correspondiente a «De los Fondos de Aportaciones Federales».

De acuerdo con la LCF, el fondo se compone de:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
- Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE)

De acuerdo con la citada ley, en específico en el artículo 33, se establece que los gobiernos estatales deberán invertir en obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios y localidades que presenten mayores niveles de pobreza extrema y rezago social en la entidad.

Para el ejercicio 2019, el estado de Durango recibió la cantidad de \$139,675,492.59 una suma 13.70% superior a la correspondiente al ejercicio 2018, que fue de \$122,855,572. Se destinó 48.64% de los recursos hacia acciones de urbanización, el 21.63% en acciones de agua potable y saneamiento y el 25.91% hacia acciones de mejoramiento de vivienda.

Principales hallazgos

El estado cuenta con criterios para la distribución de los recursos del fondo, sin embargo, no los implementa efectivamente.

Los Lineamientos del FAIS establecen que los recursos del fondo tienen como objetivo incidir en la mejora de los indicadores de pobreza y rezago social a través de obras de infraestructura social. Además, incluye que se deberá tomar en cuenta la información contenida en el Informe Anual de Pobreza y Rezago Social de la Secretaría de Bienestar para la planeación y toma de decisiones en la elección de acciones a realizar. Sin embargo, si bien esta es la herramienta principal e incorpora información del porcentaje de carencia por cada uno de los 6 indicadores de pobreza, desagregando lo referente a la carencia de servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda, los datos contenidos son del año 2018 y no proporciona información adicional, por lo que esta herramienta podría resultar insuficiente para identificar prioridades de atención en materia de infraestructura social.

A nivel local, la SEBISED cuenta con diagnósticos sobre las viviendas vulnerables por municipio y las acciones realizadas en ejercicios anteriores, además de criterios para focalizar los recursos en obras directas, sin embargo, dichas herramientas no son implementados al continuar inercias administrativas que comprometen los resultados y el valor público de las intervenciones.

La SEBISED carece de elementos para el seguimiento y verificación de plazos de obra, además de herramientas que incorporen la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Los Lineamientos del FAIS incorporan las responsabilidades entre uno de los actores involucrados a nivel federal y local en la ejecución de los recursos del fondo, además, la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), facilitan los sistemas mediante los cuales se deberá reportar las acciones en la ejecución de los recursos. Además, existen diversas leyes que norman los procedimientos a considerar en la contratación de obras y los elementos a tomar en cuenta, tales como costo, materiales, plazos, etc.

Si bien, los ejecutores de las obras son los encargados en la elaboración de contratos y de dar seguimiento y verificación a las acciones realizadas, la SEBISED incorpora a su vez un área de verificación que realiza seguimiento a algunas de las obras realizadas con los recursos del FAIS-FISE. Sin embargo, no se cuentan con herramientas que permitan monitorear el cumplimiento de plazos establecidos, lo cual compromete alcanzar los objetivos establecidos en la ejecución de los recursos.

Si bien la LGDS contempla la participación de la contraloría social en el seguimiento y verificación de las acciones, es importante impulsar la participación ciudadana más allá de un ámbito meramente administrativo y brindar su inclusión en la toma de decisiones que

permita contribuir con información y elementos para la planeación, ejecución y conclusión efectiva de las acciones.

La incertidumbre generada por los cambios en los Lineamientos del FAIS y las administraciones municipales, comprometen el logro de los objetivos establecidos.

Los gestores del FAIS-FISE manifestaron diversos retos que enfrentaron para el cumplimiento de los objetivos del fondo. De manera particular la incertidumbre generada a nivel federal derivado del constante cambio en los Lineamientos del FAIS, los cuales durante el 2019 tuvieron una modificación, resaltando de manera particular la distribución en el porcentaje de recursos, además del establecimiento de procesos que no brindan claridad y un monitoreo inmoderado por instancias federales, provoca retrasos y desvío de atención a acciones que permiten ejecución eficiente de los recursos. Además, el cambio en las administraciones municipales generó que se tuvieron que replantear criterios de distribución establecidos y dejar de dar continuidad a las estrategias de atención implementadas.

Conclusión y valoración final

Como se menciona anteriormente, los recursos del FAIS-FISE tienen como objetivo atender a la población que se encuentra en situación de pobreza extrema y rezago social; de acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza de las entidades federativas del Coneval (2018), el 37.7% de la población estado de Durango se encuentra en situación de pobreza, de los cuales el 2.20% presenta pobreza extrema. Además, el Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social de la Secretaría de Bienestar establece que el índice de rezago social del estado de Durango es considerado como «Medio».

Se manifiestan dos principales factores externos a los gestores del FAIS-FISE que compromete el logro de los objetivos en la ejecución de los recursos; en primer sentido, la incertidumbre en el establecimiento de lineamientos y procedimientos a nivel federal genera retraso y confusión en la ejecución de los recursos. A nivel local, el reciente cambio en las administraciones municipales generó que se suspendiera la estrategia en la asignación de obras con la que contaba la SEBISED e incluso en algunos casos el involucramiento de la Secretaría de Comunicación y Obras Públicas del Estado de Durango (SECOPE) y la Comisión Estatal de Suelo y Vivienda (COESVI) fungiendo como ejecutores de obras de carreteras y acciones de mejoramiento de vivienda respectivamente.

Por otra parte, si bien el someter el quehacer gubernamental a ejercicios de evaluación ya es en sí un ejercicio democrático y de transparencia y rendición de cuentas, el uso de los resultados de evaluación permitirá elevar el valor público de las intervenciones gubernamentales, por lo tal, se hace un llamamiento a incorporar dentro de la gestión del FAIS-FISE elementos considerados y formalizados en ejercicios de evaluación anteriores.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

El informe de evaluación concluye con una serie de observaciones y recomendaciones derivadas de los hallazgos de la evaluación, con lo cual, en caso de atenderse, contribuirán a una mejor gestión del fondo que se reflejará en un mayor beneficio para la población del estado.

Dentro de las acciones de mejora que puede implementar se destacan:

- Incorporar a la gestión del fondo herramientas de mejora previstas en evaluaciones anteriores.
- Establecer mecanismos que permitan monitorear la evolución de las acciones realizadas.
- Implementar estrategias de participación ciudadana en el desarrollo de acciones.

Para cada una de las observaciones y recomendaciones se especifican acciones puntuales para dar cumplimiento. La decisión sobre qué opciones implementar es exclusiva de los gestores del FAIS-FISE, por lo que su atención queda a escrutinio de la población y de las autoridades competentes. La presente evaluación documenta los retos y oportunidades del estado, su utilidad estará en función del uso de los resultados contenidos en este documento.

Siglas y acrónimos

| | |
|----------------|---|
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CPEUM | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| COESVI | Comisión Estatal de Suelo y Vivienda |
| Coneval | Consejo de Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| FAIS | Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – Componente Estatal |
| FISM | Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – Componente Municipal |
| Inegi | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| Inevap | Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango |
| IRS | Índice de Rezago Social |
| LCF | Ley de Coordinación Fiscal |
| LFPRH | Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria |
| LGDS | Ley General de Desarrollo Social |
| MIR | Matriz de Indicadores para Resultados |
| MML | Metodología de Marco Lógico |
| MIDS | Matriz de Inversión para el Desarrollo Social |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| PED | Plan Estatal de Desarrollo |
| SFyA | Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Durango |
| SEBISED | Secretaría de Bienestar Social del Gobierno Estado de Durango |
| SECOPE | Secretaría de Comunicación y Obras Públicas del Estado de Durango |
| SCHP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| SRFT | Sistema de Recursos Federales Transferidos |
| ZAP | Zonas de Atención Prioritaria |

Glosario

Análisis de gabinete

Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione la dependencia o entidad responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.

Carencia por Acceso a los Servicios Básicos de la Vivienda

Es un componente fundamental del entorno en el que las personas interactúan y se desarrollan. Esta carencia forma parte de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México. Al respecto se identifican cuatro servicios básicos con los que deben contar las viviendas: acceso al agua potable, disponibilidad de servicio de drenaje, servicio de electricidad y combustible para cocinar en la vivienda.

Carencia por Calidad y Espacios de Vivienda

El entorno físico en el que habitan las personas tiene una influencia determinante en su calidad de vida, en especial el espacio donde se desarrolla la vida cotidiana y social más próxima, es decir, la vivienda. Esta carencia forma parte de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México. Los criterios formulados para el indicador de calidad y espacios de la vivienda incluyen dos subdimensiones: el material de construcción de la vivienda (pisos, muros y techos) y sus espacios (hacinamiento).

Diagnóstico

Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.

Evaluación

Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Hallazgo

Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

Contenido

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 12 |
| Antecedentes | 13 |
| Evaluación..... | 15 |
| I. Destino de las aportaciones | 15 |
| II. Gestión del Fondo..... | 32 |
| III. Resultados del FAIS-FISE | 39 |
| Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas | 43 |
| Propuestas de recomendaciones y observaciones | 44 |
| Conclusiones | 45 |
| Bibliografía | 47 |
| Anexos | 50 |
| 1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISE | 50 |
| 2. Indicadores del FAIS-FISE..... | 51 |
| 3. Acciones realizadas en los municipios del estado de Durango..... | 54 |

Introducción

El artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece los fondos de aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas de las entidades federativas y municipios condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que cada uno establece. Uno de los ocho fondos es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), los recursos están destinados a beneficiar directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social y en las zonas de atención prioritaria.

De acuerdo con la LCF, el fondo se compone de:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
- Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE)

De acuerdo con la citada ley, en específico en el artículo 33, se establece que los gobiernos estatales deberán invertir en obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios y localidades que presenten mayores niveles de pobreza extrema y rezago social en la entidad. Además, las acciones que se realicen deberán orientarse preferentemente a lo señalado en el Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades y municipios que publica la Secretaría de Bienestar. En este sentido, los gobiernos locales deberán priorizar la realización de proyectos, obras y acciones que permitan disminuir la pobreza y el rezago social de acuerdo con las mediciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

En lo referente al estado de Durango resaltan los siguientes datos:

Para el ejercicio 2019, el estado recibió la cantidad de \$139,675,492.59 una suma 13.70% superior a la correspondiente al ejercicio 2018, que fue de \$122,855,572.

Durante el ejercicio 2019, se destinó 48.64% de los recursos hacia acciones de urbanización, el 21.63% en acciones de agua potable y saneamiento y el 25.91% hacia acciones de mejoramiento de vivienda.

De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza de las entidades federativas del Coneval (2018), el 37.7% de la población estado de Durango se encuentra en situación de pobreza, de los cuales el 2.20% presenta pobreza extrema. Además, el Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social de la Secretaría de Bienestar establece que el índice de rezago social del estado de Durango es considerado como «Medio».

Antecedentes

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) es el organismo constitucional autónomo encargado de realizar y coordinar las evaluaciones de las políticas y programas públicos que operan los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales del estado de Durango. El objetivo del Inevap es generar información para mejorar las intervenciones públicas a partir del trabajo independiente, objetivo, transparente, colaborativo y de calidad.

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes¹, establecen las bases para el cumplimiento de las funciones de evaluación del Inevap. De esta manera, los Lineamientos definen que las acciones de evaluación deben apegarse a los modelos de términos de referencia que emita el Inevap, los cuales definen la intervención pública, los instrumentos, acciones, resultados y alcances que sean objeto de evaluación.

En 1997, se adicionó el capítulo V «De los Fondos de Aportaciones Federales» a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el cual se instrumentó a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998 a través del Ramo General 33 «Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios». El ramo se compone actualmente de ocho fondos, entre los que se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – Componente Estatal (FAIS-FISE), coordinado por la Secretaría de Bienestar Social del Gobierno del Estado de Durango (SEBISED).

El artículo 49, fracción V de la LCF señala que «el ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y que los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de la entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México».

Por su parte, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), establece en su artículo 79, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en el ámbito de su competencia, enviarán al Consejo Nacional de Armonización Contable los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal así como los lineamientos de evaluación que

¹ Disponibles en: <https://www.inevap.org.mx/nosotros>

permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores estratégicos y de gestión.

Con base en lo anterior y de conformidad con las atribuciones del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) estipuladas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en su artículo 142; en la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango en los artículos 3 fracciones I, II y III; 4 fracciones II, III y V; y 11 del numeral 1 fracciones III y V y numeral 2 de la fracción I; y de acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango vigentes, se lleva a cabo la Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – Componente Estatal (FAIS-FISE).

Evaluación

I. Destino de las aportaciones

1. ¿Cómo fue la distribución de las obras en cuanto a su incidencia?

La Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos del FAIS-FISE deberán ser invertidos en acciones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto rezago social y Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). Para lo cual en los lineamientos del fondo se establecen fórmulas de distribución de los recursos.

Durante la primera mitad del ejercicio 2019, el fondo se gestionó con los lineamientos vigentes hasta el momento, sin embargo, durante el mes de julio del 2019, dichos lineamientos se modificaron contemplando modificaciones en el porcentaje de recursos destinados para la ejecución de obras.

Tabla 1.

Cambios en los Lineamientos del FAIS en la asignación de recursos para obras de incidencia directa y complementaria.

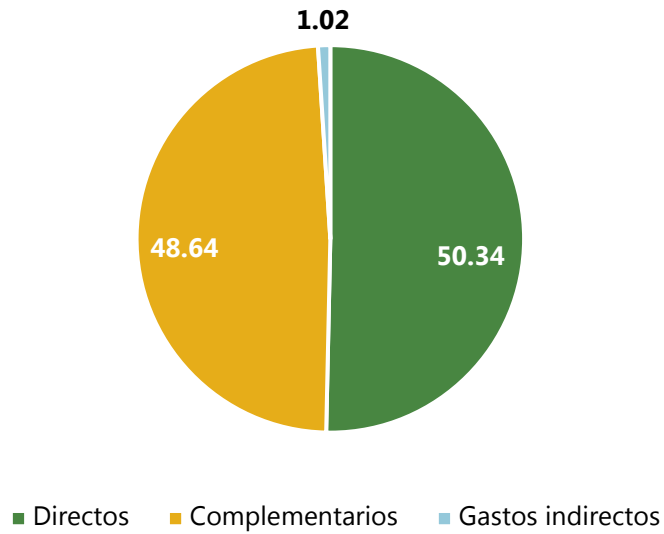
| | |
|---|--|
| Lineamientos vigentes al inicio del ejercicio fiscal 2019 | <ul style="list-style-type: none">• Deberán destinar por lo menos el 70% de los recursos en los proyectos clasificados como de incidencia directa conforme al Catálogo del FAIS.• Podrán destinar como máximo hasta un 30% en proyectos clasificados como de incidencia complementaria. |
| Lineamientos vigentes al cierre del ejercicio fiscal 2019 | <ul style="list-style-type: none">• Deberán destinar por lo menos el 40% de los recursos a los proyectos clasificados como de incidencia directa conforme al Catálogo FAIS• Podrán destinar como máximo hasta 60% en proyectos clasificados como de incidencia complementaria. |

Fuente: Diario oficial de la federación con fecha 12 de julio del 2019.

Respecto a los gastos indirectos, los lineamientos del FAIS establecen que los gobiernos locales podrán destinar hasta el 3% de los recursos en conceptos para la verificación y seguimiento de las obras, para el estudio o evaluación de proyectos o para la contratación de servicios profesionales; para lo cual establece un catálogo de acciones que pueden ser financiadas mediante gastos indirectos.

En este sentido, durante el ejercicio 2019 la Secretaría de Bienestar Social del Estado de Durango (SEBISED), distribuyó el 50.34% de los recursos en obras directas, 48.64% en obras complementarias y el 1.02% en gastos indirectos.

Gráfica 1.
Distribución de los recursos del FAIS-FISE, ejercicio 2019



Fuente: Elaboración propia con información del Cierre del ejercicio 2019 del FISE, SEBISED.

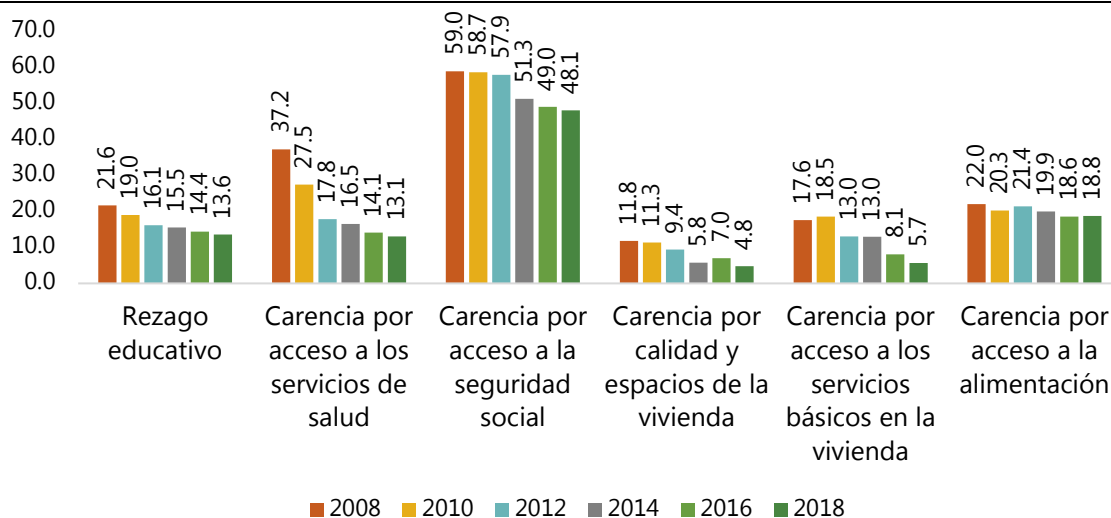
Respecto a los gastos indirectos, estos fueron distribuidos entre la Secretaría de Bienestar Social del Estado de Durango (SEBISED) con el 7.49% y la Secretaría de Comunicación y Obras Públicas del Estado de Durango (SECOPE) con el 92.51%, destinados hacia acciones para la verificación y seguimiento de las obras.

2. ¿Cuál fue la incidencia de las obras realizadas en las variables de la medición multidimensional de la pobreza y el rezago social?

La LCF y los Lineamientos del FAIS establecen que los recursos deberán ser destinados hacia acciones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con un nivel alto o muy alto de rezago social y en las ZAP, el con objetivo de incidir en los indicadores de pobreza y rezago social.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en su artículo 36 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es el responsable de la medición de la pobreza dicha metodología considera dimensiones a todas aquellas asociadas entendidas como derechos sociales, es decir, la educación (rezago educativo), la salud (acceso a los servicios de salud), la seguridad social (acceso a la seguridad social), la alimentación nutritiva (acceso a la alimentación) y la vivienda y sus servicios (calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda). Dichos estudios deberán de hacerse con una periodicidad mínima de dos años para las entidades federativas y a nivel municipal cada cinco años, mediante información recabada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

Gráfica 2.
Evolución de los indicadores de pobreza del estado de Durango
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información del Coneval (2018), Medición multidimensional de la pobreza por entidad federativa.

Como es posible observar en la gráfica 2, en el estado de Durango se ha evolucionado de forma positiva en todos los indicadores de pobreza, quedando aun retos por enfrentar en áreas como la carencia por acceso a la seguridad social y a la alimentación.

Durante el ejercicio 2019 del FAIS-FISE en el estado de Durango, se ejerció el 50.34% de los recursos en acciones directas y 48.64% en obras complementarias. Pese a esto, al realizar un análisis respecto a las obras contenidas en el Catálogo del FAIS y la metodología para la medición de la pobreza del Coneval es posible conocer que solamente dos carencias (acceso a servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda) pueden ser atendidas mediante obras de infraestructura, debido a la metodología de medición de los indicadores.

Tabla 2.
Distribución de los recursos del FAIS-FISE por indicador de la pobreza
Pesos y porcentaje

| Carencia social | Cantidad de proyectos | Monto | Porcentaje |
|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Rezago educativo | 4 | 2,194,057.16 | 1.57 |
| Servicios de salud | 2 | 2,099,703.20 | 1.50 |
| Seguridad social | 0 | 0 | 0 |
| Calidad y espacios de la vivienda | 99 | 19,143,902.61 | 13.70 |
| Servicios básicos de la vivienda | 105 | 35,280,338.37 | 25.25 |
| Alimentación | 0 | 0 | 0 |
| No aplica | 143 | 79,531,184.25 | 56.93 |
| Gastos indirectos | 22 | 1,426,307.00 | 1.02 |
| Total | 375 | 139,675,492.59 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre del ejercicio 2019, SEBISED y la Coneval (2018), Metodología para la medición de la pobreza.

Como es posible observar en la tabla 2, el 38.95% de los recursos fueron destinados hacia acciones en atención de las carencias de calidad y espacios en la vivienda y acceso a servicios básicos de la vivienda, las cuales son los indicadores donde el fondo puede incidir de manera directa.

Tabla 3.
Distribución de los recursos del FAIS-FISE por subindicador de la carencia por acceso a servicios básicos y calidad y espacios en la vivienda, ejercicio 2019.
Pesos y porcentaje

| Indicador | Subindicador | Cantidad de proyectos | Monto | Porcentaje |
|--|---------------------|-----------------------|----------------------|---------------|
| Carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda | Agua potable | 29 | 15,271,842.17 | 28.06 |
| | Drenaje | 31 | 14,563,557.16 | 26.76 |
| | Electrificación | 2 | 1,000,000.00 | 1.84 |
| | Estufas ecológicas* | 43 | 4,444,939.04 | 8.17 |
| Calidad y espacios de la vivienda | Hacinamiento* | 68 | 17,007,406.00 | 31.25 |
| | Pisos* | 3 | 57,000.00 | 0.10 |
| | Techos* | 28 | 2,079,496.61 | 3.82 |
| Total | | 204 | 54,424,240.98 | 100.00 |

Nota: Dentro de cada proyecto se contempla 2 o más acciones individuales dentro de la misma localidad beneficiada.

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de ejercicio 2019, SEBISED.

Sin embargo, el 56.93% de los recursos del FAIS-FISE del ejercicio 2019, fueron destinados hacia acciones que no contribuyen a ningún indicador de la pobreza.

Tabla 4.
Distribución de los recursos del FAIS-FISE por acción, ejercicio 2019.
Pesos y porcentaje

| Acción | Cantidad de proyectos | Monto | Porcentaje |
|-----------------------|-----------------------|----------------------|------------|
| Parques o plazas | 16 | 29,926,814.44 | 37.63 |
| Urbanización | 22 | 36,901,221.91 | 46.40 |
| Calentadores solares* | 78 | 9,184,715.20 | 11.55 |
| Baños* | 24 | 2,412,585.98 | 3.03 |
| Alumbrado | 2 | 855,846.72 | 1.08 |
| Albergues | 1 | 250,000.00 | 0.31 |
| Total | 143 | 79,531,184.25 | 100 |

Nota: Dentro de cada proyecto se contempla 2 o más acciones individuales dentro de la misma localidad beneficiada.

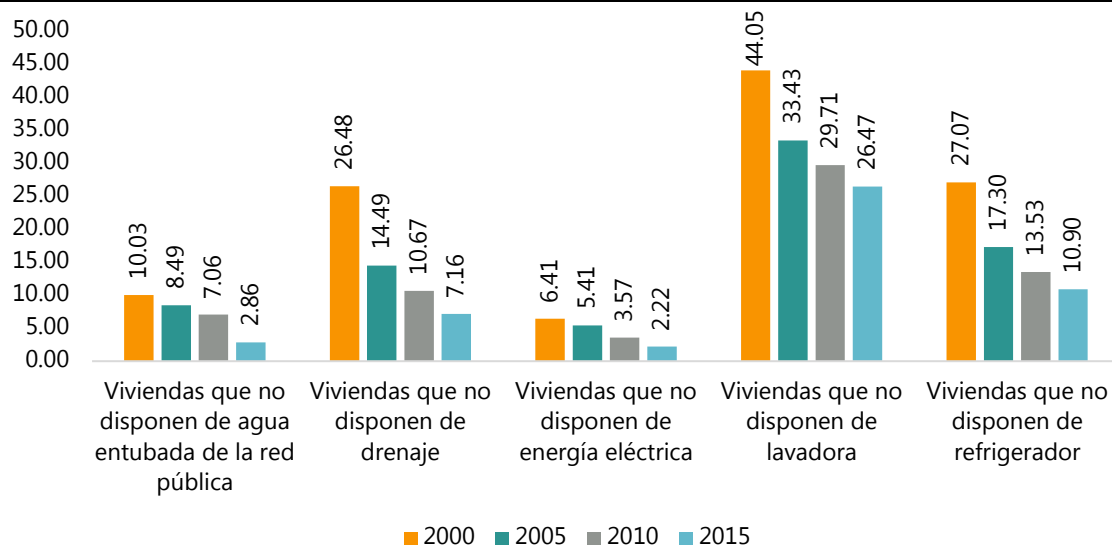
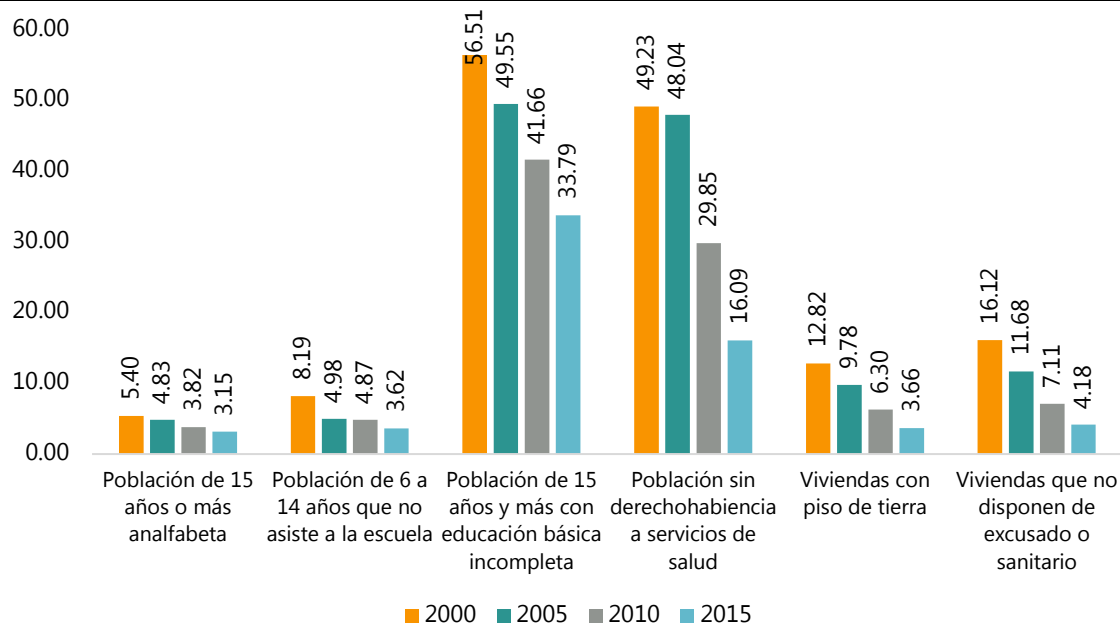
Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de ejercicio 2019, SEBISED

Por otra parte, en cuanto al Índice de Rezago Social² (IRS), el estado de Durango está considerado con un grado de rezago social «Medio» de acuerdo con la última medición disponible correspondiente al año 2015. A saber, el IRS se compone de 11 indicadores correspondientes a las dimensiones de rezago educativo, servicios de salud, servicios básicos de la vivienda y calidad y espacios de la vivienda. Cabe precisar que este índice no trata de medición de la pobreza, sino que genera información complementaria para efectos de la política de desarrollo social en los gobiernos locales.

² El Índice de Rezago Social es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales.

Gráfica 2.

Evolución del Índice de Rezago Social del estado de Durango.



Fuente: Elaboración propia con información de Coneval (2015), Índice de Rezago Social por entidad federativa.

Como es posible apreciar en la gráfica 2, todos los indicadores del IRS del estado de Durango se han reducido. Si se realiza una comparación respecto al IRS y las obras que se pueden ejecutar con los recursos del FAIS-FISE, es posible conocer que solamente en 5 de los 11 indicadores se puede incidir.

Tabla 5.
Distribución de los recursos del FAIS-FISE por indicador del IRS
Pesos y Porcentaje

| Indicador | Acciones | Monto | Porcentaje |
|--|-----------------|----------------------|-------------------|
| Viviendas con piso de tierra | 3 | 57,000.00 | 0.17 |
| Viviendas que no disponen de excusado o sanitario | 24 | 2,412,585.98 | 7.24 |
| Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública | 29 | 15,271,842.17 | 45.85 |
| Viviendas que no disponen de drenaje | 31 | 14,563,557.16 | 43.73 |
| Viviendas que no disponen de energía eléctrica | 2 | 1,000,000.00 | 3.00 |
| Total | 89 | 33,304,985.31 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de ejercicio 2019, SEBISED

3. ¿Qué criterios fueron empleados para focalizar, priorizar y decidir las obras de infraestructura social financiadas con el FAIS-FISE?

Los Lineamientos del FAIS establecen que el objetivo del fondo es beneficiar directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social mediante obras de infraestructura social, esto en cumplimiento del artículo 33 de la LCF.

Además, establece que la herramienta para orientar la planeación de los recursos por parte de los gobiernos locales es el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social, el cual incorpora elementos como:

- I. Principales indicadores sociodemográficos de los gobiernos locales, generados a partir de información del Coneval e Inegi.
- II. Principales indicadores de situación de pobreza, vulnerabilidad, carencias sociales, acceso a derechos sociales y brechas de desigualdad con base en la información de Coneval e Inegi.
- III. Indicadores asociados con el índice de rezago social, destacando aquellos en los que inciden los recursos del fondo.
- IV. Indicadores de rezago social por tamaño de localidad, resaltando aquellas que presenten mayor número de personas o viviendas por rezago.

Como se mencionó anteriormente, el Coneval es el encargado de realizar la medición multidimensional de la pobreza en el país y, de acuerdo con el artículo 37 de la LGDS los estudios referentes a la medición se realizarán con una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa y cada cinco a nivel municipal con información proveniente de los datos del Inegi.

Si bien los Lineamientos del FAIS especifican que la herramienta principal para la planeación de los recursos del fondo será el informe anual sobre pobreza y rezago social, esto no limita a los gobiernos locales a implementar estrategias para la planeación y atención de la población en vulnerabilidad.

En ejercicios anteriores, la SEBISED había implementado como estrategia, realizar solamente obras de incidencia directa de acuerdo con el Catálogo del FAIS, ya fueran estas en concurrencia con recursos municipales o de manera individual, además de considerar 6 prioridades de inversión³:

- I. Los 5 municipios con mayor concentración de personas en condición de pobreza.
- II. Proyectos regionales con problemática social específica
- III. Localidades con carencia por servicios básicos en la vivienda
- IV. Localidades con carencia por calidad y espacios en la vivienda
- V. Zonas de Atención Prioritaria

³ Dirección de Planeación de la Política Social (SEBISED, 2018), Criterios Institucionales de Asignación del FISE.

VI. Problemáticas especiales en localidades o municipios, como declaratorias de desastres naturales.

Durante el año 2018 el estado de Durango pasó por un proceso electoral en el cual se renovaron las administraciones municipales, por lo tanto durante el año 2019 ingresaron los nuevos integrantes de los diversos ayuntamientos en el estado; de acuerdo con los gestores del FAIS-FISE, esto representó un reto significativo, ya que se rompió una inercia de trabajo creada con las administraciones anteriores, por lo que al ser renovadas el proceso de aprendizaje y adaptación retrasó e incluso obstaculizó una planeación eficiente de los recursos. Además, las prioridades de las administraciones municipales cambiaron por lo que fue necesario desviar la estrategia implementada en ejercicios anteriores referente a la atención de obras directas, y se invirtió en acciones complementarias.

Por otra parte, derivado del proceso de aprendizaje de las administraciones municipales y a una planeación previa, la SEBISED llevó a cabo acciones de la mano de la Secretaría de Comunicación y Obras Públicas del Estado de Durango (SECOPE) y la Comisión Estatal de Suelo y Vivienda (COESVI), fungiendo como ejecutores de las acciones de comunicación vial y mejoramiento de vivienda respectivamente.

Respecto a las prioridades de inversión contenidas en los criterios institucionales de asignación, se hace mención que no se implementan por completo, ya que existe la misma inercia de trabajo al atender solamente al Informe anual de pobreza y rezago social publicado por la Secretaría de Bienestar.

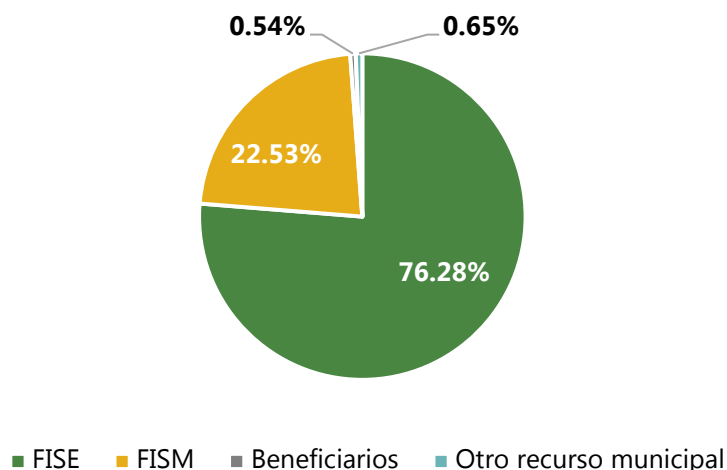
Respecto al Informe anual de pobreza y rezago social, si bien esta es la herramienta principal e incorpora información del porcentaje de carencia por cada uno de los 6 indicadores de pobreza, desagregando lo referente a la carencia de servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda, los datos contenidos son del año 2018 y no proporciona información adicional, por lo que esta herramienta podría resultar insuficiente para identificar prioridades de atención en materia de infraestructura social.

Para la identificación de necesidades de infraestructura social la SEBISED obtiene información recabada por cada una de las administraciones municipales; al ser el gobierno municipal el más cercano a la población, a estos llegan la mayoría de las necesidades de obra, las cuales son discutidas por los representantes de los gobiernos municipal y estatal para posteriormente reflejarse en el Programa anual de obra. Si bien los gestores del FAIS-FISE, manifiestan que ha existido la intención de recabar ellos las diversas necesidades de las localidades, esto representa un esfuerzo financiero humano y financiero que por el momento no es posible alcanzar.

4. ¿Se ejecutaron obras de infraestructura en concurrencia con otras fuentes de financiamiento?

Los Lineamientos del FAIS establecen que los gobiernos podrán ejercer los recursos del fondo en concurrencia con otros programas federales, estatales, municipales, entre otros, siempre y cuando impacten directamente en la reducción de la pobreza y rezago social.

Gráfica 4.
Distribución de los recursos el FAIS-FISE según su origen de concurrencia
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de ejercicio 2019, SEBISED

De acuerdo con el cierre de obra del ejercicio 2019 del FAIS-FISE del estado de Durango, se llevó a cabo una inversión total de \$ 182,345,601.04, de los cuales el 76.28 corresponden al FISE, el 22.53% a recursos provenientes del FISM y el 0.54% y 0.65% a recursos provenientes de los beneficiarios y recursos propios del municipio respectivamente.

Tabla 6.
Concurrencia de los recursos del FAIS-FISM por municipio, ejercicio 2019

| Municipio | # | Tipo de proyecto | Monto | | | | Total |
|-----------------|----|------------------|--------------|--------------|---------------|------------------------|--------------|
| | | | FISE | FISM | Beneficiarios | Otro recurso municipal | |
| Canatlán | 3 | Drenaje | 2,500,000.00 | 4,263,240.58 | - | - | 6,763,240.58 |
| Coneto de Comon | 10 | Cuarto para baño | 787,586.00 | 787,586.00 | - | - | 1,575,172.00 |

Tabla 6.

Concurrencia de los recursos del FAIS-FISM por municipio, ejercicio 2019

| | | | | | | | |
|-----------------------|----|----------------------|--------------|--------------|------------|------------|---------------|
| | 1 | Drenaje | 562,169.00 | 562,169.00 | - | - | 1,124,338.00 |
| | 1 | Agua potable | 124,960.00 | 124,960.00 | - | - | 249,920.00 |
| | 1 | Energía fotovoltaica | 382,485.00 | 382,485.00 | - | - | 764,970.00 |
| | 6 | Cuarto dormitorio * | 642,800.00 | 642,800.00 | - | - | 1,285,600.00 |
| El Oro | 1 | Cuarto adicional | 1,500,000.00 | 1,214,383.00 | - | - | 2,714,383.00 |
| Guadalupe Victoria | 3 | Agua potable | 1,500,000.00 | 1,500,000.00 | - | - | 3,000,000.00 |
| | 3 | Drenaje | 2,250,000.00 | 2,250,000.00 | - | - | 4,500,000.00 |
| Indé | 14 | Cuarto adicional * | 1,500,000.00 | 1,500,000.00 | - | 551,000.00 | 3,551,000.00 |
| Lerdo | 6 | Agua potable | 5,000,000.00 | 5,161,043.59 | - | - | 10,161,043.59 |
| Nazas | 1 | Agua potable | 869,215.00 | 869,215.33 | - | - | 1,738,430.33 |
| Nombre de Dios | 16 | Techos * | 629,496.60 | 629,496.60 | - | - | 1,258,993.19 |
| Pánuco de Coronado | 1 | Cuarto adicional | 342,000.00 | 342,000.00 | - | - | 684,000.00 |
| | 1 | Agua potable | 1,545,000.00 | 1,545,000.00 | - | - | 3,090,000.00 |
| | 1 | Drenaje | 113,000.00 | 113,000.00 | - | - | 226,000.00 |
| Peñón Blanco | | Techos * | 800,000.00 | 800,000.00 | - | - | 1,600,000.00 |
| | | Pisos * | 57,000.00 | 57,000.00 | - | - | 114,000.00 |
| | | Agua Potable | 165,000.00 | 165,000.00 | - | - | 330,000.00 |
| | | Drenaje | 979,242.00 | 979,241.98 | - | - | 1,958,483.98 |
| | | Urbanización | 470,000.00 | 471,406.40 | - | - | 941,406.40 |
| San Juan de Guadalupe | 1 | Agua potable | 150,000.00 | 100,000.00 | - | - | 250,000.00 |
| | 1 | Albergue | 250,000.00 | 450,000.00 | - | - | 700,000.00 |
| | 1 | Urbanización | 2,032,814.00 | 400,000.00 | - | - | 2,432,814.00 |
| San Juan del | 15 | Cuarto adicional * | 1,500,000.00 | 1,000,000.00 | 299,999.36 | - | 2,799,999.36 |
| | 1 | Agua potable | 400,000.00 | 800,000.00 | - | - | 1,200,000.00 |

Tabla 6.

Concurrencia de los recursos del FAIS-FISM por municipio, ejercicio 2019

| | | | | | | | |
|---------------------|---|------------------|----------------------|----------------------|-------------------|-------------------|----------------------|
| San Luis Cordero | 1 | Drenaje | 500,000.00 | 280,000.00 | - | - | 780,000.00 |
| | 7 | Cuarto para baño | 325,000.00 | 325,000.00 | - | - | 650,000.00 |
| | 4 | Cuarto adicional | 272,606.00 | 272,606.00 | - | - | 545,212.00 |
| | 3 | Drenaje | 415,425.00 | 415,425.00 | - | - | 830,850.00 |
| San Pedro del Gallo | 7 | Cuarto para baño | 1,299,999.98 | 1,299,999.98 | - | - | 2,599,999.96 |
| | 3 | Techos * | 650,000.01 | 650,000.01 | - | - | 1,300,000.02 |
| | 7 | Calentadores | 550,000.00 | 550,000.00 | - | - | 1,100,000.00 |
| Santa Clara | 4 | Drenaje | 1,800,000.00 | 1,800,000.00 | - | - | 3,600,000.00 |
| Súchil | 3 | Agua potable | 602,000.00 | 602,000.00 | - | - | 1,204,000.00 |
| | 4 | Drenaje | 1,398,000.00 | 1,635,238.51 | - | - | 3,033,238.51 |
| Tamazula | 1 | Urbanización | 2,000,000.00 | 1,714,540.01 | - | - | 3,714,540.01 |
| Vicente Guerrero | 3 | Urbanización | 1,670,000.00 | 3,973,187.05 | - | - | 5,643,187.05 |
| | 3 | Agua potable | 120,000.00 | 140,583.29 | - | - | 260,583.29 |
| | 3 | Drenaje | 210,000.00 | 306,229.66 | - | - | 516,229.66 |
| Total | | | 38,865,798.59 | 41,074,836.99 | 299,999.36 | 551,000.00 | 80,791,634.93 |

Nota: Se contemplan proyectos que conjuntan más de una acción.

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de obra del FAIS-FISE, ejercicio 2019, SEBISED.

Además, se llevaron a cabo acciones mediante recursos propios del municipio San Dimas y del FAIS-FISE, en para la construcción de una unidad deportiva, con montos de \$ 3,000,000 y \$ 630,836.77 respectivamente.

De acuerdo con la tabla 6, es posible conocer que la mayoría de las acciones en concurrencia de recursos tuvieron como objetivo atender las carencias en calidad y espacios y de servicios básicos de la vivienda, logrando potencializar los recursos en poco más del doble de la inversión estatal y a la vez brindando obras de mayor alcance y número de beneficiarios.

Es relevante recordar que los Lineamientos del FAIS especifican que los recursos del FAIS-FISE no solamente pueden tener concurrencia entre los actores estatales y municipales, sino, también de acuerdo con la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar pueden existir mezcla de recursos con diferentes ramos federales como aportaciones, subsidios, convenios o incluso fideicomisos.

De igual manera, las dependencias federales como la Comisión Nacional del Agua (Conagua), Secretaría del Bienestar, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), entre otras, cuentan con fuentes de financiamiento susceptibles de concurrencia con los recursos del FAIS-FISE (tabla 7).

Tabla 7.
Fuentes de financiamiento susceptibles de concurrencia con recursos del FAIS-FISE

| Sector | Dependencia | Programa(s) |
|----------------|--|---|
| Agua y drenaje | Conagua | Proagua |
| | Bienestar | 3x1 Apoyo a migrantes |
| | INPI | Programa de Infraestructura Indígena |
| | Banobras | Promagua |
| Urbanización | Sectur | Programa de Desarrollo Regional Turístico Sust. y Pueblos Mágicos |
| | Sedatu | Programa de Prevención de Riesgos |
| | Bienestar | 3x1 Apoyo a migrantes |
| | Semarnat | Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento |
| | | Programa de tratamiento de aguas residuales |
| INPI | Programa de apoyo a la infraestructura Hidroagrícola | |
| Vivienda | Sedatu | Programa de Infraestructura |
| | Fonhapo | Programa de Apoyo a la Vivienda |
| Salud | Salud | Proyectos de infraestructura social de salud |

Fuente: Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar

5. ¿Cuál fue la contribución del Fondo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)?

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es una nueva agenda global que tiene por objetivo abordar los problemas mundiales actuales y futuros. Estos constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y perspectivas de las personas en el mundo (ONU, 2020).

Son considerados elementos de carácter universal, de aplicación en todo el mundo y para todos los países, con una visión interrelacionada en la que cada objetivo se superpone y se esfuerza mutuamente, con una actuación multinivel simultánea en los espacios locales, regionales, nacionales y globales, apostando por construir una solidaridad global reforzada integrando los grandes acuerdos globales⁴.

A nivel nacional, la Ley de Planeación (LP) incorpora que las administraciones públicas federales podrán considerar en su contenido las estrategias para el logro de los ODS y sus metas, las cuales son consideradas para la ejecución de acciones del fondo, además de otras estrategias globales⁵.

A nivel estatal, el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 16-22 contempla que, para su elaboración e incorporación de indicadores para su seguimiento, se consideraron los retos y oportunidades para llegar a los escenarios considerados en los ODS.

En total son 17 los ODS los cuales se despliegan un total de 169 metas, las cuales tienen como objetivo medir de manera más específica las diversas acciones por alcanzar.

Tabla 8.
Objetivos de Desarrollo Sostenible y las acciones del fondo vinculadas en su atención.

| ODS | Metas | Acciones del fondo |
|------------------------------|--|---|
| 4. Educación de calidad | 4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos | Construcción de aulas, bardas perimetrales, comedores escolares, dotación de servicios básicos y sanitarios de escuelas preescolar, primaria, secundaria y preparatoria. Construcción de bibliotecas Construcción de espacios deportivos en escuelas. |
| 6. Agua limpia y saneamiento | 6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos | Acciones para la dotación de agua potable e incorporación a redes de drenaje (o alternativas para el |

⁴ Gómez, C. (2018), Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una revisión crítica. Disponible en: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/140/ODS-revision-critica-C.Gomez.pdf

⁵ Tales como la Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre el cambio climático (COP 21).

Tabla 8. Objetivos de Desarrollo Sostenible y las acciones del fondo vinculadas en su atención.

| ODS | Metas | Acciones del fondo |
|--|---|---|
| | 6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad | saneamiento). Cuartos para Baño Bebederos escolares o públicos |
| | 6.3. De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial | |
| 7. Energía asequible y no contaminante | 7.1 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos 7.2 De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas | Electrificación Electrificación rural Electrificación no convencional Calentadores solares |

Nota: El ODS «1. Fin de la pobreza» contempla de manera general la ampliación y dotación de servicios básicos, considerados a su vez en los ODS contenidos en la presente tabla.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con ONU (2015), Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Secretaría de Bienestar (2019), Catálogo del FAIS.

De acuerdo con la tabla 8, es posible ver que, de los 17 ODS el fondo solamente puede incidir en 3 objetivos y 5 metas de forma directa.

Tabla 9. Subindicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

| Meta de ODS | Subindicador |
|--|---|
| 4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos | Proporción de escuelas con acceso a electricidad, internet con fines pedagógicos, computadoras con fines pedagógicos, infraestructura y materiales adaptados a los estudiantes con discapacidad, suministro básico de agua potable, instalaciones de saneamiento básicas separadas por sexo e instalaciones básicas para el lavado de manos (según las definiciones de los indicadores WASH). |

Tabla 9.
Subindicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

| Meta de ODS | Subindicador |
|--|---|
| 6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos | Proporción de la población que utiliza servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos |
| 6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad | Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados sin riesgos, incluidas instalaciones para el lavado de manos con agua y jabón |
| 7.1 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos | Proporción de la población que tiene acceso a la electricidad |
| 7.2 De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas | Proporción de energía renovable en el consumo final total de energía |

Nota: Se incluyen solamente aquellas metas e indicadores en las cuales las acciones del fondo pueden incidir directamente.

Fuente: Elaboración propia con información de la ONU (2015), Objetivos de Desarrollo Sostenible y ONU (2017), Resolución aprobada por la asamblea General el 6 de julio de 2017 – Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Si bien los ODS establecen 169 metas por alcanzar vinculadas a cada uno de los objetivos, estas metas se dividen en 231⁶ indicadores, los cuales de manera precisa establecen las condiciones que se tomarán en cuenta para el monitoreo y verificación de la meta. En este sentido, es posible observar en la tabla 9 que solamente en acciones de infraestructura en atención a la educación, agua potable y saneamiento y electrificación, el FAIS-FISE puede incidir de manera directa.

Tabla 10.
Distribución de los recursos del FAIS-FISE por atención a indicadores de los ODS, ejercicio 2019

Pesos y porcentaje

| Indicador de ODS | Acciones | Monto | Porcentaje |
|---|----------|--------------|------------|
| Proporción de escuelas con acceso a electricidad, internet con fines pedagógicos, computadoras con fines pedagógicos, infraestructura y materiales adaptados a los estudiantes con discapacidad, suministro básico de agua potable, instalaciones de saneamiento básicas separadas por sexo e instalaciones básicas para el lavado de manos (según las definiciones de los indicadores WASH). | 3 | 1,842,028.04 | 4.40 |

⁶ Resolución aprobada por la asamblea General el 6 de julio de 2017 – Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/71/313>

Tabla 10.
Distribución de los recursos del FAIS-FISE por atención a indicadores de los ODS, ejercicio 2019

Pesos y porcentaje

| Indicador de ODS | Acciones | Monto | Porcentaje |
|---|-----------------|----------------------|-------------------|
| Proporción de la población que utiliza servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos | 29 | 15,271,842.17 | 36.48 |
| Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados sin riesgos, incluidas instalaciones para el lavado de manos con agua y jabón | 31 | 14,563,557.16 | 34.79 |
| Proporción de la población que tiene acceso a la electricidad | 2 | 1,000,000.00 | 2.39 |
| Proporción de energía renovable en el consumo final total de energía | 78 | 9,184,715.20 | 21.94 |
| Total | 143 | 41,862,142.57 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de obra del ejercicio 2019 del FAIS-FISE, SEBISED

II. Gestión del Fondo

6. ¿Qué mecanismos son implementados por la entidad federativa para el seguimiento y supervisión de la ejecución del Fondo?

Los Lineamientos del FAIS establece dentro de las responsabilidades de los gobiernos locales el reportar información sobre el uso de los recursos del Fondo en el Sistema de Reporte de Recursos Transferidos (SRFT), las metas y avances de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), así como aquella información referente a la fracción III⁷ del artículo 33 de la LCF relacionada con las obras financiadas con los recursos provenientes del FAIS-FISE, en los términos dispuestos por la SHCP.

La SEBISED realiza convenios de colaboración con los entes ejecutores de los recursos, sean estos las presidencias municipales o en el caso del ejercicio 2019 la SECOPE o COESVI; en dichos convenios se establecen las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados, siendo obligación de los ejecutores la verificación y seguimiento de las acciones realizadas con los recursos del fondo.

Respecto a lo sucedido en el ejercicio 2019 con la SECOPE y la COESVI como organismos ejecutores, si bien ellos realizaban acciones de verificación y seguimiento e incluso se ejecutaron gastos indirectos para fortalecer dichas acciones, los municipios en donde se realizaron las obras fungieron como un segundo ente verificador, al dar seguimiento cercano al estatus y situación de las obras realizadas.

Además, la SEBISED realiza acciones de verificación y seguimiento, a través del área de verificación de la secretaría, misma que realiza de manera periódica el seguimiento a algunas de las obras del Programa de Obra. Con toda esta información incluyendo a aquella reportada por los entes ejecutores se conforma el expediente técnico de obra y es reportada a la Secretaría de Bienestar y SChP de manera trimestral.

Dentro de los convenios de colaboración se incluye a la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Durango, la cual es la encargada de validar la documentación generada para la estimación de pagos y su trámite correspondiente a los contratistas.

⁷ La fracción III del artículo 33 de la LCF se refiere a que la SHCP debe generar un sistema geo referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes del fondo. Dicho sistema deberá contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

7. ¿Las obras financiadas cumplieron con los plazos de ejecución establecidos?

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOP), es la que reglamenta a nivel federal lo referente a las contrataciones de obras públicas con cargo total o parcial a los recursos federales.

El título segundo de la LOP establece los procedimientos de contratación que deberán de seguir los gestores de los recursos federales, siguiendo como procedimiento inicial la realización de licitaciones públicas que aseguren las mejores condiciones disponibles al Estado respecto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad. Además, incorpora aspectos como la necesidad de que las licitaciones incluyan aspectos sobre la descripción general de las acciones a realizar, plazos de ejecución de los trabajos, condiciones de pago, formas de participación, etc.

En su artículo 46 establece las características que deberán contener cada uno de los contratos de obra con los entes ejecutores y los contratistas elegidos para su realización, dentro de los cuales resaltan: nombre de la entidad convocante, indicación del procedimiento formal del contrato, acreditación de la existencia y personalidad del licitante adjudicado, el precio a pagar por los trabajos, los plazos de ejecución de obras, términos y condiciones para la posible aplicación de penas o recesión de contratos.

En este sentido, como se comentaba anteriormente, la SEBISED realiza convenios de colaboración con los entes ejecutores, sean estos municipios o entidades del poder ejecutivo (SECOPE o COESVI) para la realización de obras y estos toman la figura de ejecutor, por lo que la publicación de licitaciones y contratación es responsabilidad de los ejecutores. Dentro de los contratos de obra de los ejecutores de los recursos del FISE, fue posible observar aspectos considerados en la LOP, incluyendo aspectos como la descripción de las obras a realizar, su costo total, los procedimientos para el pago de las acciones realizadas, y el plazo para el inicio y término de cada una de las obras.

De acuerdo con el informe del cuarto trimestre de ejecución del FISE, ejercicio 2019, referente al destino del gasto el 47.19% de las obras realizadas tenían estatus «En ejecución». Sin embargo, no se brindó información adicional que permita conocer la causa que motivó al estatus ni la situación actual de las obras de infraestructura.

Tabla 11.
Estatus de las obras del FISE, ejercicio 2019

| Estatus | Proyectos | Porcentaje |
|----------------|------------------|-------------------|
| En ejecución | 143 | 47.19 |
| Terminado | 160 | 52.81 |
| Total | 303 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con información de Bienestar (2019) Avance físico financiero de obra, FISE del estado de Durango, cuarto trimestre.

Si bien, los convenios de colaboración entre la SEBISED y los entes ejecutores establecen que estos últimos serán los encargados de dar seguimiento y verificación a las obras, la SEBISED lleva a cabo un seguimiento a algunas acciones contempladas en el Programa de Obra. Pese a esto, no se cuenta con un control en los plazos de entrega de las obras, y

acciones similares solamente se limitan a la conformación de expedientes para su reporte a la Secretaría de Bienestar y SHCP en los portales correspondientes.

La Auditoría Superior de la Federación (2016) identifica este tipo de acciones como un problema común en materia de obras de infraestructura. Identifica problemas en la ejecución tales como, la falta de correspondencia en los plazos establecidos con lo realizado, la entrega extemporánea de anticipos y obras y falta de control en las contrataciones.

Dentro de las recomendaciones incluidas en el informe Problemática general en materia de obra pública (ASF, 2016) está la programación real de los plazos de ejecución, previendo posibles riesgos y eventualidades y exigir el cumplimiento de estos a las empresas ejecutoras, y en su caso aplicar medidas pactadas en el contrato. En este sentido, el proceso de rendición de cuentas y fiscalización no debe limitarse a indicar el cumplimiento de una norma o el uso adecuado de los recursos, sino también de la forma en que se señale el valor público generado y la consecución de los fines sociales y económicos proyectados.

8. ¿Existen acciones o mecanismos que evidencien actividades de participación comunitaria en la ejecución del FAIS-FISE?

La LGDS establece en su artículo 3 que la política de desarrollo social en el país se sujetara entre otros principios al de participación social, brindando derecho a las personas y organizaciones a intervenir e integrarse individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social. En su artículo 44 establece que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas fomentar la organización y participación comunitaria en los programas de desarrollo social.

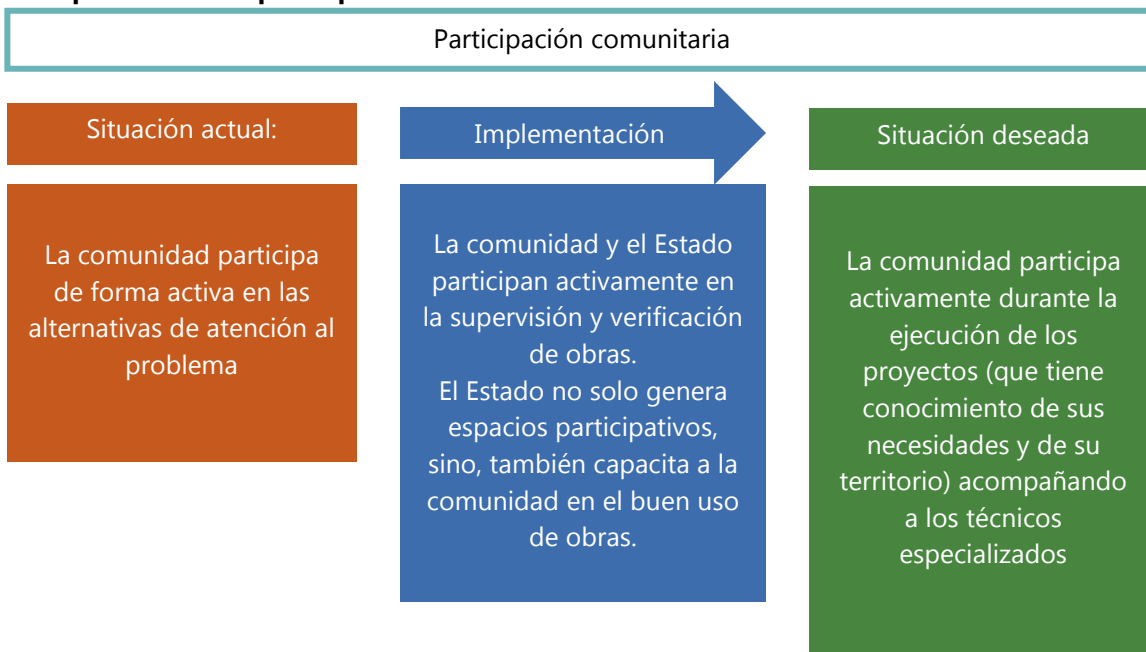
Además, en su artículo 69, reconoce a la contraloría social como el mecanismo que los beneficiarios tienen para que de manera organizada se verifique el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Los Lineamientos del FAIS establecen que los municipios deberán presentar a la Secretaría de Bienestar los resultados alcanzados referentes a la participación social, tales como la planeación y seguimiento de los proyectos.

De acuerdo con la información de los gestores del FAIS-FISE, la participación comunitaria se evidencia al momento de que estas presentan las diversas necesidades de infraestructura a las presidencias municipales; los ayuntamientos al dar atención a estas exigencias se acercan a la SEBISED y exponen dichas necesidades y si se cumple con los criterios de selección de la Secretaría se da atención. Posteriormente, a través de la instalación de los comités de obra, se da seguimiento por parte de la comunidad a las acciones realizadas. Sin embargo, no se contó con información referente a lo incluido dentro de las actas de comités de obra. Se contó con información de las actas de entrega recepción, en donde la presidencia municipal entrega las acciones a los beneficiarios; cada presidencia municipal integra de manera particular dicha acta, sin embargo, en general incorporan aspectos como las características de la obra, su objetivo, el número de beneficiarios y su costo.

Es importante impulsar la participación ciudadana alejado de un ámbito exclusivamente administrativo (Cunill Grau, 2008) y buscar incluirla como un actor implicado en la toma de decisiones, que permita brindar información y fortalecer las acciones desde su planeación, ejecución y conclusión. Brindar espacios plurales que favorezcan el intercambio de conocimientos, necesidades y la selección de mejores alternativas de atención tomando en cuenta el contexto social, cultural y geográfico, permitirá que las comunidades se apropien más estrechamente con las acciones implementadas y asegurar no solo la funcionalidad de las obras, sino, el beneficio a la calidad de vida de las personas.

Figura 1.
Incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones



Fuente: Elaboración propia

De manera general se visualiza a la participación ciudadana en la gestión pública mediante dos enfoques diferentes; el primero establece razones que tienen que ver con la necesidad de producir decisiones racionales y técnicamente complejas que no tiene cabida para la participación ciudadana y, en segundo lugar que cuestiona que un enfoque puramente científico y técnico logre por sí mismo resolver los problemas sociales, por lo cual considera que la mejor forma de responder es mediante el consenso social (DeSario & Langton, 1987; Fung, 2006). Por lo tanto, resulta práctico considerar a la participación ciudadana como un insumo que brinda información para la toma de decisiones y genera confianza y certidumbre sobre el que hacer gubernamental.

9. ¿Cómo comunica la entidad federativa la información referente a la ejecución del FAIS-FISE?

Los Lineamientos del FAIS establece que los gobiernos locales deberán publicar en sus páginas de internet los informes trimestrales de los avances de los proyectos que se realicen y en su caso evidencias sobre su conclusión. Además, deberán informar a la población sobre la conclusión de una obra o acción realizada parcial o totalmente con recursos del fondo mediante la colocación de una placa visible que contenga al menos la siguiente frase: "Esta obra se realizó con recursos federales del FAIS del ejercicio fiscal _(año)", o bien, "Esta obra se realizó parcialmente con recursos federales del FAIS del ejercicio fiscal _(Año)". Cuando se trate de obras de mejoramiento de vivienda o construcción de vivienda nueva, los gobiernos locales deberán colocar una etiqueta en un lugar visible que señale al menos lo siguiente: "Esta vivienda fue mejorada/construida con recursos federales del FAIS del ejercicio fiscal _(Año)".

Dentro de la página de internet de la SEBISED es posible ubicar información referente a los informes trimestrales, la distribución de los recursos del FAIS-FISE y las localidades beneficiadas del fondo para el ejercicio 2019. Dicha información puede ser cotejada con la referente a la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Durango y a nivel federal con lo publicado por la Secretaría de Bienestar.

Además, de acuerdo con información de los gestores del fondo las acciones que se realizan son publicadas en la página de internet de la SEBISED y las redes sociales oficiales de la secretaría, también, son incluidas en los informes de gobierno del Estado. De manera directa con las comunidades beneficiadas, los municipios contribuyen con la difusión de dichas acciones, demás, se brindar información a los beneficiados una vez concluidas las obras, referente a su conformación, costo y objetivo.

10. ¿Cuáles fueron los principales retos o dificultades de la gestión del FAIS-FISE?

A través de la responsabilidad de los gestores públicos se asumen riesgos al ser asignados recursos de interés público y, la importancia de alcanzar los objetivos y resultados apropiados para la ciudadanía mediante la ejecución de acciones para su atención. Las leyes, normas, reglamentos, lineamientos y manuales establecen los límites y márgenes de actuación de las instituciones públicas y sus funcionarios, sin embargo, las organizaciones son influenciadas por factores externos que comprometen el logro de los objetivos establecidos y, representan un reto a las capacidades humanas, técnicas, financieras y de gestión a las instituciones (Albavera, 2003).

El FAIS tiene como objetivo realizar obras de infraestructura y acciones a la población en pobreza y pobreza extrema y que impacten directamente en los indicadores de carencia y rezago social, por lo cual tanto los recursos como las acciones realizadas son de sumo interés general e importancia, al contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable.

Como se comentó anteriormente durante el ejercicio 2019 hubo un cambio en los Lineamientos del FAIS, lo cual representó un reto importante al tener que adaptarse inicialmente a los cambios y realizar las modificaciones necesarias para apegarse a lo dispuesto. Nuevamente, en el año 2020 se aplicó un cambio en los lineamientos del fondo y de acuerdo con los gestores del FAIS-FISE se prevén futuros cambios. Esto ha causado un problema para los ejecutores de los recursos ya que estos cambios se realizan posteriores al proceso de planeación, por lo cual genera incertidumbre sobre las acciones que se deberán llevar a cabo.

Agregado a lo anterior, se manifiesta un reto importante realizar las acciones en los tiempos determinados en el ejercicio ejecutado, ya que en suma a la incertidumbre de posibles cambios se han generado nuevos procesos burocráticos que limitan la fluidez de las acciones y contribuyen al retraso en la ejecución de obras.

Por último, se reconoce una falta de comunicación en los tres órdenes de gobierno que compromete el logro de los objetivos y sobre todo el cumplimiento en los plazos establecidos para la ejecución de obras. A nivel federal – estatal, agregado a los constantes cambios en los lineamientos y procedimientos, se presentan situaciones referentes a lo que los gestores del FAIS-FISE consideran como un monitoreo inmoderado que impide un ciclo fluido en la ejecución. A nivel estatal – municipal, se manifiesta de igual manera la falta de comunicación que impide la conformación de expedientes de las acciones de manera efectiva, lo que compromete a su vez el cumplimiento de los plazos, así como, la concertación de acciones realizar y el cumplimiento de las prioridades estatales de atención.

III. Resultados del FAIS-FISE

11. ¿La entidad federativa cuenta con información de los resultados de los indicadores de desempeño asociados a la gestión del FAIS-FISE?

En los últimos años diversos sectores han cambiado su enfoque en cuanto a la administración de los recursos públicos, motivados por dos razones principales, la necesidad de atender mayores problemáticas con los mismos o menos recursos, y la rendición de cuentas ante una ciudadanía cada vez más exigente. De esta manera, se ha contemplado la ejecución de acciones que pone un mayor énfasis en los resultados que los procedimientos, estableciendo objetivos a partir de los cuales se organiza la gestión pública para alcanzarlos.

En este sentido, el establecimiento de indicadores que permitan conocer los resultados generados por las acciones gubernamentales y conocer los efectos de su implementación es relevante, además de que permite verificar problemas en su gestión o riesgos en la ejecución.

La CPEUM establece en el artículo 134 que «los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados» y que para dar cumplimiento a lo anterior el resultado del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación y las entidades federativas.

Además, el artículo 110 de la LFPRH en su párrafo cuarto menciona «la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales».

Los Lineamientos del FAIS establecen que es responsabilidad de los gobiernos locales reportar la información sobre el uso de los recursos del fondo en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) de acuerdo con lo contemplado en el artículo 85 de la LFPRH⁸, las metas y avances de los indicadores de la MIR, así como aquella considerada en la fracción III⁹ del artículo 33 de la LCF relacionada con las obras financiadas con los recursos del fondo y en base al artículo 48 de la LCF, el cual contempla que los Estados y los Municipios deberán de publicar informes sobre el ejercicio y destino de los recursos del fondo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general en las páginas de internet.

⁸ Las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos.

⁹ La SHCP, generar un sistema geo referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes de este Fondo. Dicho sistema deberá contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

En este sentido, el estado de Durango publica en las páginas de internet de la Secretaría de Finanzas y Administración del estado de Durango (SFyA) y la Secretaría de Bienestar Social del Estado de Durango (SEBISED), informes referentes al fondo de los 3 años anteriores al que está en ejecución. En dichos informes se incorpora información respecto a las obras y montos destinados para su realización, así como los resultados de los indicadores federales del fondo.

Tabla 12.
Avance de los indicadores federales del FAIS-FISE reportados por la entidad.

| Nombre | Método de cálculo | Avance |
|--|--|--------|
| Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS | (Sumatoria de proyectos de contribución directa registrados la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos registrados la MIDS al trimestre correspondiente) *100 | 86.62 |
| Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS | (Sumatoria de otros proyectos registrados la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos registrados en la MIDS al trimestre correspondiente) *100 | 0 |
| Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS | (Sumatoria de proyectos complementarios registrados la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos registrados la MIDS al trimestre correspondiente) *100 | 13.38 |

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Bienestar (2019), Resultado de Indicadores del FAIS-FISE cuarto trimestre, ejercicio 2019 del estado de Durango.

Un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo (CEPAL, 2005). Estos pueden cumplir una función descriptiva, la cual consiste en aportar información sobre el estado real de la actuación de una intervención pública; los indicadores de la tabla 12, cumplen esta función al permitir conocer y comparar la distribución de los recursos en acciones directas y complementarias, así como otros proyectos durante el ejercicio del fondo, sin embargo, estos datos no nos brinda información sobre el logro de la actuación con el objetivo, el cual recordemos es la reducción de los indicadores de pobreza y rezago social.

Los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos de la intervención; a través de estos se busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos, el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras (Bonney & Armijo, 2005).

En este sentido, a nivel estatal la SEBISED realiza esfuerzos de monitoreo de las acciones referentes al fondo al incorporar dentro de sus actividades la elaboración de una MIR local que refleja y permite monitorear las obras que se realizan y su impacto en el mejoramiento de los servicios básicos y la calidad y espacios de las viviendas.

Tabla 13.
Matriz de Indicadores para Resultados del FAIS-FISE, ejercicio 2019, de la SEBISED.

| | Resumen Narrativo | Indicador | Medio de Verificación | Supuestos |
|--------------------|--|---|--|--|
| Fin | Contribuir al incremento de la calidad de vida y bienestar social de las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad, mediante el mejoramiento de sus viviendas y de los servicios básicos requeridos. | Porcentaje de Población en Situación de Pobreza multidimensional. | MCS- CONEVAL (https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx) | Existe una colaboración intersectorial y sinergia de programas de los tres órdenes de gobierno que ayudan a incrementar la calidad de vida y bienestar social de las personas. |
| Propósito | Las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad habitan en viviendas en buenas condiciones, con acceso servicios e infraestructura básica. | Porcentaje de la población con mejor calidad y espacios de la vivienda y/o servicios básicos. | MCS- CONEVAL (https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx) | La población beneficiada utiliza el apoyo para mejorar su calidad y condiciones de vida. |
| Componentes | C.3. Mejoramiento de viviendas con equipamientos necesarios y adecuados realizados. | Porcentaje de obras para mejoramiento en calidad y espacios para vivienda. | Departamento de Análisis, Información y Estadística de SEBISED | Las familias beneficiadas utilizan sus apoyos para disminuir sus carencias en materia de vivienda. |
| | C.2. Mejoramiento de servicios básicos para las viviendas con obras necesarias y adecuadas realizadas. | Porcentaje de obras para mejoramiento en servicios básicos para la vivienda. | Departamento de Análisis, Información y Estadística de SEBISED | Las familias beneficiadas utilizan sus apoyos para disminuir sus carencias en materia de servicios básicos a la vivienda. |
| | C.1. Recurso presupuestado administrado. | Porcentaje de cumplimiento al ejercicio del presupuesto. | Presupuesto de egresos del estado de Durango. SFA | La Secretaría utiliza los recursos eficientemente para el logro de los objetivos. |
| Actividades | A1.C1. Recursos presupuestados administrados. | Porcentaje de cumplimiento presupuestal. | Sistema financiero SEBISED: Dirección Administrativa | La Secretaría recibe los recursos en tiempo y forma. |
| | A4.C2. Ejecución de Obras. | Porcentaje de obras entregadas. | Acta entrega recepción de la SEBISED | Se construyen todos los apoyos por parte de los proveedores en tiempo y forma. |
| | A3.C2. Elaboración de Convenios de Ejecución. | Porcentaje de convenios firmados. | Base de datos, convenios firmados | Los apoyos atienden las necesidades reales de la población. |

Tabla 13.
Matriz de Indicadores para Resultados del FAIS-FISE, ejercicio 2019, de la SEBISED.

| Resumen Narrativo | Indicador | Medio de Verificación | Supuestos |
|--|---|--------------------------------------|--|
| A2.C2. Validación de Expedientes Técnicos. | Porcentaje de Expedientes técnicos validados. | Base de datos, expedientes técnicos | La población objetivo cumple con los requerimientos solicitados. |
| A1.C2. Realización de Reuniones de Concertación. | Reuniones realizadas/Programadas. | Base de datos, minutas | Las reuniones se realizan en tiempo y forma. |
| A4.C3. Ejecución de Obras. | Porcentaje de obras entregadas. | Acta entrega recepción de la SEBISED | Se construyen todos los apoyos por parte de los proveedores en tiempo y forma. |
| A3.C3. Convenios de Ejecución. | Porcentaje de convenios firmados. | Base de datos, convenios firmados | Los apoyos atienden las necesidades reales de la población. |
| A2.C3. Expedientes Técnicos validados. | Porcentaje de Expedientes técnicos validados. | Base de datos, expedientes técnicos | La población objetivo cumple con los requerimientos solicitados. |

Fuente: Elaboración propia con información de la SEBISED (2019) Matriz de Infraestructura Federalizada

Como es posible ver en los indicadores de la tabla 13, la SEBISED realiza esfuerzos por conocer de qué manera las estrategias en atención a la carencia en acceso a servicios básicos y la calidad y espacios de las viviendas, ayudan a incidir en los indicadores de pobreza, los cuales como se ha comentado en el presente informe, son los únicos indicadores que son influenciados por acciones de infraestructura. Esto permite conocer el desempeño de las acciones del fondo ejecutadas por la Secretaría con la limitante de que la información de verificación de los niveles fin y propósito se genera cada dos años. Además, no se contemplan otras acciones fuera de las carencias antes mencionadas que, si bien no atienden los indicadores de pobreza, brindan condiciones para la mejora en el acceso a diversos servicios a la población.

Tabla 14.
Recursos del FAIS-FISE en atención a las carencias asociadas a la MIR de infraestructura federalizada de la SEBISED, ejercicio 2019

| | Cantidad de proyectos | Monto | Porcentaje |
|-----------------------------------|-----------------------|---------------|------------|
| Calidad y espacios de la vivienda | 99 | 19,143,902.61 | 35.18 |
| Servicios básicos de la vivienda | 105 | 35,280,338.37 | 64.82 |
| Total | 204 | 54,424,240.98 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre de obra del ejercicio 2019 del FAIS-FISE, SEBISED

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Tabla 15.

Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

| Fortalezas | * | Debilidades | * |
|--|----------|--|----------|
| Comunicación transversal con instituciones centrales para la ejecución de acciones | 1, 2 | Permanencia de inercias administrativas impiden la implementación de nuevas herramientas y mecanismos que favorecen la gestión eficiente del fondo. | 3 |
| Participación activa e interactiva de los municipios en la ejecución de acciones, seguimiento y verificación. | 2, 6 | | |
| La SEBISED reporta de manera oportuna y eficiente información referente al fondo en su página oficial, así como en dependencias estatales y federales. | 9 | Ausencia de mecanismos para el cumplimiento de plazos en la ejecución de acciones y obras. | 7 |
| | | Ausencia de mecanismos de participación ciudadana para el registro de necesidades, satisfacción, sugerencias o inconformidades de los beneficiarios. | 8 |
| Oportunidades | | Amenazas | |
| Existencia de programas federales concurrentes con los recursos del fondo. | 4 | Incertidumbre en el establecimiento de lineamientos, reglas y procesos federales referentes al fondo. | 10 |
| Mejorar la comunicación con los tres órdenes de gobierno que permita un mejor desempeño de las acciones ejecutadas. | 11 | Cambios en las prioridades de las administraciones municipales o federales comprometen el seguimiento de estrategias de atención. | 2, 3 |
| Incorporación de datos actualizados derivados de los resultados del Censo 2020 del Inegi. | - | | |

Propuestas de recomendaciones y observaciones

Tabla 16.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

| # | Recomendaciones y observaciones | * | Temática | Acciones propuestas | Resultados esperados |
|---|--|---|------------|---|--|
| 1 | Incorporar a la gestión del fondo herramientas de mejora previstas en evaluaciones anteriores. | 3 | Ejecución | Implementar estrategias que permitan usar e incorporar paulatinamente herramientas como diagnósticos, criterios de priorización, indicadores de desempeño a nivel local. | La gestión del fondo a nivel local continua con una agenda de mejora que permita fortalecer las capacidades para elevar el valor público. |
| 2 | Establecer mecanismos que permitan monitorear la evolución de las acciones realizadas. | 7 | Resultados | Implementar herramientas que permitan registrar, monitorear y tomar decisiones respecto al cumplimiento de plazos en la elaboración de expedientes y el cumplimiento de obras, tomando en cuenta posibles riesgos que comprometan el logro de los tiempos objetivo. | El ente podrá concluir el cierre del ejercicio fiscal sin retrasos y en caso de la existencia de alguna eventualidad que comprometa los objetivos, contará con planes para mitigar dichos efectos. La población será beneficiada de manera oportuna. |
| 3 | Implementar estrategias de participación ciudadana en el desarrollo de acciones. | 8 | Ejecución | Incorporar en la gestión de los recursos del fondo la participación ciudadana, con el objetivo de que contribuya no solo en el monitoreo y verificación de las obras, sino, en aspectos como la planeación y desarrollo de las capacidades comunitarias. | Las comunidades beneficiadas apropiarán de mejor manera las acciones realizadas y contribuirán en el proceso de gestión del fondo. |

Conclusiones

La evaluación busca brindar información que permita a los gestores del fondo atender de manera más efectiva las carencias, subcarencias y demandas sociales relacionadas con el objetivo del FAIS-FISE.

Durante el ejercicio 2019, el estado de Durango recibió la cantidad de \$139,675,492.59 una suma 13.70% superior a la obtenida en el ejercicio 2018. Se destino el 48.64% de los recursos hacia acciones de urbanización, el 21.63% en acciones de agua potable y saneamiento y el 25.91% en acciones de mejoramiento de vivienda.

El objetivo del FAIS es incidir en la reducción de los indicadores de pobreza y rezago social a través de obras de infraestructura social contempladas en el Catálogo del FAIS. El informe de evaluación realiza un análisis comparativo entre las acciones incluidas en el catálogo como directas y complementarias y, los elementos que incorpora la medición multidimensional de la pobreza y el rezago social del Coneval. De esta manera es posible comprender que no todas las acciones consideradas como directas por el fondo inciden de esta manera en los indicadores de pobreza; de manera particular, solo aquellas acciones destinadas a la atención de servicios básicos de la vivienda y calidad y espacios de la vivienda contribuyen en la reducción de los indicadores de pobreza y rezago social. La evaluación busca brindar estos elementos de análisis en la discusión y toma de decisiones en la implementación de políticas públicas dirigidas a atender los indicadores de pobreza y necesidades de la población.

La SEBISED es la encargada de planear y ejecutar los recursos del FAIS-FISE, además, ha realizado de manera activa y constante ejercicios de evaluación del fondo, sin embargo, fue posible detectar la ausencia en la implementación de herramientas y/o mecanismos contemplados en recomendaciones anteriores y que contribuya al uso de los resultados de evaluación y mejora continua de la gestión del fondo. Por otra parte, no se cuenta con herramientas que permitan a los gestores monitorear y verificar el cumplimiento de los plazos de obra determinados, lo cual limita la capacidad para la toma de decisiones que permitan mitigar los efectos que comprometan el logro de los objetivos.

Sin bien la LGDS contempla la participación de la contraloría social en el seguimiento y verificación de las acciones, es importante impulsar la participación ciudadana más allá de un ámbito meramente administrativo y brindar su inclusión en la toma de decisiones que permita contribuir con información y elementos para la planeación, ejecución y conclusión efectiva de las acciones.

Por otra parte, durante el ejercicio 2019 los gestores del FAIS-FISE manifestaron varios retos que enfrentaron para el cumplimiento de los objetivos del fondo. De manera particular la incertidumbre generada a nivel federal derivado del constante cambio en los Lineamientos del FAIS, el establecimiento de procesos que no brindan claridad y el monitoreo inmoderado provoca retrasos y desvío de atención a acciones que permiten ejecución eficiente de los

recursos. Por otra parte, el cambio en las administraciones municipales generó que se tuvieran que replantear criterios de distribución establecidos y dejar de dar continuidad a las estrategias de atención implementadas.

Por último, es importante resaltar la transparencia en el reporte de los indicadores y acciones realizadas con los recursos del FAIS-FISE. Dentro de la página de internet de la SEBISED es posible conocer la distribución, acciones, y ubicación de las obras realizadas durante el ejercicio 2019; además, dentro de la página de la SFyA es posible acceder a información histórica en la ejecución del fondo, así como conocer la evolución de los indicadores por ejercicio, de igual manera, toda esta información puede ser cotejada con datos provenientes de la Secretaría de Bienestar. Agregado a lo anterior, la SEBISED publica dentro de su página de internet y redes sociales oficiales de la secretaría evidencia en el inicio y conclusión de las obras y acciones realizadas.

Bibliografía

- Albavera, F. S. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile: ILPES - CEPAL.
- ASF. (2016). *Problemática general en materia de obra pública*. Ciudad de México: Cámara de diputados.
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL - ILPES.
- CEFP. (2017). *Propuesta de guía metodológica de planeación y gestión de proyectos de infraestructura para las entidades federativas*. Ciudad de México: CEFP.
- CONEVAL. (2013). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para resultados*. Ciudad de México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2018). *Medición de la Pobreza por entidad federativa*. Ciudad de México: CONEVAL.
- CONEVAL. (03 de Agosto de 2018). *Pobreza en entidades federativas*. Obtenido de CONEVAL:
<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Durango/Paginas/Pobreza-2016.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. (2018). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (tercera edición)*. Ciudad de México: Coneval.
- Cunill Grau, N. (2008). *La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada*. Lima: PNUD.
- DeSario, J., & Langton, S. (1987). *Citizen Participation in Public Decision Making*. Nueva York: Greenwood Press.
- Durango, C. d. (2019). *Ley de Planeación del Estado de Durango*. Durango: Periódico Oficial del Estado de Durango.
- Fung, A. (2006). *Varieties of Participation in Complex Governance*. Public Administration Review.
- Gobierno del Estado de Durango. (2016). *Plan Estatal de Desarrollo 2016 - 2022*. Durango, Durango: Gobierno del Estado de Durango .
- H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. Ciudad de México: DOF.
- H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley General de Desarrollo Social*. Ciudad de México: DOF.

ONU. (14 de Octubre de 2019). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

ONU. (2020). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*. New York, NY: ONU.

Secretaría de Bienestar. (2019). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2019*. Ciudad de México: Secretaría de Bienestar.

Secretaría de bienestar. (2019). *Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. Ciudad de México: DOF.

H. Congreso de la Unión. (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

Valencia, J. R. (2012). *Cómo elaborar y usar los manuales administrativos*. Ciudad de México: Cengage Learning.

Ficha de la evaluación

Aspectos administrativos

- Responsable de la evaluación: *Pablo Fernando Machado González*
- Miembros del equipo evaluador: *Rafael Rodríguez Vázquez, Sergio Humberto Chávez Arreola y Pablo Fernando Machado González.*
- Organización evaluadora: *Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.*
- Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: *Dirección de Planeación de las Políticas Sociales.*
- Titular de la unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención evaluada: *Ing. Norma Luca López Coronel.*
- Unidad administrativa de la dependencia o entidad responsable de la intervención encargada de dar seguimiento a la evaluación: *Dirección de Planeación de las Políticas Sociales.*
- Forma de contratación del equipo u organización evaluadora: *No aplica.*
- Costo total de la evaluación: *No aplica.*
- Fuente de financiamiento de la evaluación: *No aplica.*
- Fecha de inicio de la evaluación (reunión de apertura): *abril de 2020*
- Fecha de conclusión de la evaluación (dictaminación por el Consejo General del Inevap): *18 de noviembre del 2020.*

Aspectos técnicos

- Palabras clave de la evaluación: *infraestructura social, pobreza, carencias sociales.*
- Términos de referencia de la evaluación: *Términos de referencia de la evaluación de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – componente Estatal (FAIS-FISE).*
- Objetivo de la evaluación: *Evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISE en la entidad federativa para el ejercicio fiscal concluido 2019 con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas.*
- Hipótesis de la evaluación: *La gestión del FAIS-FISE permite una adecuada satisfacción de las necesidades estatales en materia de infraestructura social.*

Resultados

Síntesis de los hallazgos de la evaluación: *Detección de áreas de oportunidad en el establecimiento de criterios para la distribución de los recursos del fondo; se carece de elementos para dar seguimiento y verificación a los plazos de obra y existe una incertidumbre generada por los cambios en los Lineamientos del FAIS.*

Síntesis de la propuesta de recomendaciones y observaciones: *Incorporar a la gestión herramientas de mejora previstas en evaluaciones anteriores, establecer mecanismos que permitan monitorear la evolución de las acciones realizadas e implementar estrategias de participación ciudadana en el desarrollo de acciones.*

Anexos

1. Destino de las aportaciones del FAIS-FISE

Tabla 17.

Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por categoría de incidencia

| | Cantidad de proyectos | Monto | Porcentaje |
|-------------------|-----------------------|----------------|------------|
| Directos | 312 | 70,315,302.52 | 50.34 |
| Complementarios | 41 | 67,933,883.07 | 48.64 |
| Subtotal | 353 | 138,249,185.59 | 98.98 |
| Gastos indirectos | 22 | 1,426,307.00 | 1.02 |
| Subtotal | 22 | 1,426,307.00 | 1.02 |
| Total | 375 | 139,675,492.59 | 100 |

Tabla 18.

Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por rubro de gasto

| | Cantidad de proyectos | Monto | Porcentaje |
|--------------------|-----------------------|----------------|------------|
| Agua y saneamiento | 60 | 29,835,399.33 | 21.36 |
| Educación | 4 | 2,194,057.16 | 1.57 |
| Salud | 2 | 2,099,703.20 | 1.50 |
| Urbanización | 41 | 67,933,883.07 | 48.64 |
| Vivienda | 246 | 36,186,142.83 | 25.91 |
| Otros proyectos | | - | 0.00 |
| Subtotal | 353 | 138,249,185.59 | 98.98 |
| Gastos indirectos | 22 | 1,426,307.00 | 1.02 |
| Subtotal | 22 | 1,426,307.00 | 1.02 |
| Total | 375 | 139,675,492.59 | 100 |

Tabla 19.

Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por carencia social

| | Cantidad de proyectos | Monto | Porcentaje |
|-----------------------------------|-----------------------|----------------|-------------|
| Rezago educativo | 4 | 2,194,057.16 | 1.570824716 |
| Servicios de salud | 2 | 2,099,703.20 | 1.50327245 |
| Seguridad social | 0 | - | 0 |
| Calidad y espacios de la vivienda | 99 | 19,143,902.61 | 13.70598539 |
| Servicios básicos de la vivienda | 105 | 35,280,338.37 | 25.25878929 |
| Alimentación | 0 | - | 0 |
| No aplica | 143 | 79,531,184.25 | 56.93997048 |
| Subtotal | 353 | 138,249,185.59 | 98.97884233 |
| Gastos indirectos | 22 | 1,426,307.00 | 1.021157666 |
| Subtotal | 22 | 1,426,307.00 | 1.021157666 |
| Total | 375 | 139,675,492.59 | 100 |

2. Indicadores del FAIS-FISE

Tabla 20.

| Nombre del indicador | Definición | Método de cálculo |
|--|---|--|
| Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS | Permite conocer la proporción de proyectos clasificados como de contribución directa en el Catálogo FAIS (proyectos de servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda, salud, educación y alimentación) respecto del total de Proyectos que han sido registrados en la MIDS para su ejecución durante el año. | (Sumatoria de proyectos de contribución directa registrados la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos registrados la MIDS al trimestre correspondiente) *100 |
| Unidad de medida | Frecuencia de medición | Comportamiento del indicador |
| Porcentaje | Trimestral | Ascendente |
| Meta programada 2019 | Modificado 2019 | Avance con respecto a la meta 2019 |
| 100 | 100 | 86.62 |
| Valoración técnica | Justificación | Indicador recomendado |
| Claridad | El indicador refleja el cumplimiento de lo establecido en los lineamientos. Sin embargo, no refleja la mejora en la calidad de vida de las personas de acuerdo con el objetivo del FAIS. | (Número de hogares beneficiados por obras de servicios básicos y calidad y espacios de la vivienda /Número de hogares en situación de carencia por acceso a servicios básicos) * 100 |
| Relevancia | | |
| Economía | | |
| Monitoreabilidad | | |
| Adecuación | | |
| Validez interna | | |
| Validez externa | | |
| Validez por valor aparente | | |
| Consistencia inter-temporal | | |
| Consistencia inter-observacional | | |

Tabla 21.

| Nombre del indicador | Definición | Método de cálculo |
|--|---|--|
| Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS | Permite conocer la proporción de Otros proyectos (proyectos PRODIM, proyectos de Gastos Indirectos y Proyectos Especiales) registrados en la MIDS para su ejecución durante el año. | (Sumatoria de otros proyectos registrados la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos registrados en la MIDS al trimestre correspondiente) * 100 |
| Unidad de medida | Frecuencia de medición | Comportamiento del indicador |
| Porcentaje | Trimestral | Descendente |
| Meta programada 2019 | Modificado 2019 | Avance con respecto a la meta 2019 |
| 0 | 0 | 100 |
| Valoración técnica | Justificación | Indicador recomendado |
| Claridad | Sí | (Número de obras concluidas durante el ejercicio/Número de obras realizadas) * 100 |
| Relevancia | No | |
| Economía | Sí | |
| Monitoreabilidad | Sí | |
| Adecuación | Sí | |
| Validez interna | Sí | |
| Validez externa | Sí | |
| Validez por valor aparente | Sí | |
| Consistencia inter-temporal | Sí | |
| Consistencia inter-observacional | No | |

Tabla 22.

| Nombre del indicador | Definición | Método de cálculo |
|--|---|---|
| Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS | Permite conocer la proporción de proyectos clasificados como complementarios en el Catálogo FAIS (proyectos de agua y saneamiento, educación, urbanización, entre otros) respecto del total de proyectos registrados en la MIDS para su ejecución durante el año. | (Sumatoria de proyectos complementarios registrados la MIDS al trimestre correspondiente/Sumatoria de proyectos registrados la MIDS al trimestre correspondiente) * 100 |
| Unidad de medida | Frecuencia de medición | Comportamiento del indicador |
| Porcentaje | Trimestral | Descendente |
| Meta programada 2019 | Modificado 2019 | Avance con respecto a la meta 2019 |
| 0 | 0 | 100 |
| Valoración técnica | Justificación | Indicador recomendado |
| Claridad | Sí | Número de hogares beneficiados con acciones (excepto servicios básicos y mejoramiento de vivienda) ejecutadas/Número de hogares en situación de vulnerabilidad) * 100 |
| Relevancia | Sí | |
| Economía | Sí | |
| Monitoreabilidad | Sí | |
| Adecuación | Sí | |
| Validez interna | Sí | |
| Validez externa | Sí | |
| Validez por valor aparente | Sí | |
| Consistencia inter-temporal | Sí | |
| Consistencia inter-observacional | Sí | |



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO